
Politička teorija i ustav

Izlaganje sa znanstvenog skupa
342.51(497.5)

**Napomene o shvaćanju suverena u
Ustavu Republike Hrvatske***

IVAN PRPIĆ**

Sažetak

Analizom normativnih pretpostavki Ustava Republike Hrvatske iz 1990. i njihovih formulacijskih izmjena 2000. kritički se preispituju neke odredbe o suverenitetu u Temeljnim odredbama. Pokazuje se da te odredbe, koje ili poistovjećuju državu i narod kao nositelje suvereniteta (1990.) ili ih utvrđuju kao dva subjekta vrhovne vlasti (2000.), podrazumijevaju stanovit pojam države (država sile) koji se u Europi institucionalizirao počevši od 15. stoljeća i zatim razvio u oblik države prava.

Polazeći od iskustva Zapada kao kriterija vrednovanja naših ustavnih promjena autor ustvrđuje da je Ustav iz 1990. bio fokusiran oko rješavanja problema koje Europa počinje rješavati od 15. stoljeća (pravni mir i osobna sigurnost), dok su recentne ustavne promjene usredotočene na probleme što ih je Europa rješavala od 17. do 19. stoljeća (dioba vlasti, parlamentarizam). Treća i četvrta faza u razvoju moderne države, demokracija i socijalna država, još u nas nisu ozbiljno na dnevnom redu. Stoga autor zaključuje da Ustav u svojim temeljnim odredbama i vrijednostima, koje su ostale neizmijenjene, ne nudi pojmovno primjeren normativni okvir za ustanovljavanje demokratskog vladavinskog poretka.

Desetu godišnjicu prvog Ustava Republike Hrvatske hrvatski će državljani obilježiti s drugi puta promijenjenim ustavom. Izborni pobjednici nas uvjeravaju kako time izvršavaju obećanje iz predizbornog natjecanja krajem 1999. godine da će, nakon izborne pobjede, promjenama ustava stvoriti normativne pretpostavke za ustanovljavanje parlamentarne demokracije u Hrvatskoj. Pri tom se, uglavnom, zaboravlja da je to obećanje prvi puta dano prije deset godina. Nama je trebalo deset godina da se počnu ispunjavati obećanja na sva usta davana u vrijeme krize komunističke vladavine u Jugoslaviji. Izvršavanje deset godina starog obećanja dobar je povod za stanovito svodenje računa. Ono bi trebalo pokušati odgovoriti na pitanje: jesu li ovim ustavom stvorene pretpos-

* Izlaganje na hrvatskim politološkim razgovorima o "Deset godina hrvatske države", koji su održani 1. prosinca 2000., u organizaciji Hrvatskog politološkog društva i Centra za političku analizu i politike razvoja FPZ-a.

** Ivan Prpić, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti na predmetu Uvod u političku znanost.

tavke za ozbiljenje parlamentarne demokracije? Drugo, zašto nam je trebalo deset godina za stvaranje ovih pretpostavki?

Pokušat ću na ova pitanja odgovoriti prije svega analizom i interpretacijom nekih ustavnih odredbi o suverenitetu. U drugom ću dijelu pokušati naznačiti neke od razloga dugog vremena potrebnog za izvršenje obećanja. Svjestan sam dakako da to nije cjelina bilance. Jednako sam tako svjestan da i u ovom jednom segmentu mogu formulirati tek hipoteze.

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine mijenjan je 1997. i sada 2000. U oba je slučaja postojao politički konsenzus i konsenzus ustavnih pravnika da je Ustav u svojim temeljnim odredbama i vrijednostima dobar normativni okvir za ustanovljavanje demokratskog vladavinskog poretka, ali da je nužno popraviti neka rješenja kako bi se pojaš-nile intencije ustavotvoraca i pospješilo promicanje demokracije u Hrvatskoj.

Za razumijevanje stanja u Hrvatskoj uputno je propitati upravo ono o čemu postoji konsenzus naših ustavotvoraca i ustavopisaca.

To su ponajprije Temeljne odredbe, čl. 1–13. Na prijedlog stručne skupine Predsjednika, ali i radne skupine Vlade, ove je odredbe trebalo tek minimalno mijenjati. Tako recimo nije trebalo mijenjati prva dva članka Ustava. U Ustavu iz 1990. oni su glasili:

Čl. 1.: “Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska socijalna država.

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.”

Čl. 2.: “Suverenitet Republike Hrvatske neotuđiv je, nedjeljiv i neprenosiv ...”

Nakon određenja teritorija na kojemu se prostire suverenitet republike Hrvatske, stavak 4. glasi:

“Hrvatski državni sabor i narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje:

- o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj;
- o čuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime;
- o udruživanju u sveze s drugim državama.”

U članku 1. Republika Hrvatska je određena kao država i parafraziranjem slavne Lincolнове rečenice narod je određen kao suveren. Republika Hrvatska nije određena kao suverena država.

Članak 2., međutim, utvrđuje da je suverenitet Republike Hrvatske, “neotuđiv, nedjeljiv i neprenosiv”. U ovom članku više nije riječ o narodnom suverenitetu, ni o narodu kao suverenu. Dapače, odredba da je suverenitet Republike Hrvatske neprenosiv ističe da Republika Hrvatska ima suverenitet po sebi. Ona, naime, ne znači samo da se suverenitet Republike Hrvatske ne može prenijeti na neke druge političke tvorbe – re-

cimo međunarodne asocijacije. Ona iskazuje isto tako stav da hrvatski narod nije prenio svoja suverena prava na Republiku Hrvatsku. Ako je, naime, suverenitet Republike Hrvatske neprenosiv, on ne može biti ni prenesen iz naroda. Budući da se ne spominje ni eventualno božansko podrijetlo suvereniteta Republike Hrvatske, ostaje zaključak da je temelj suvereniteta Republike Hrvatske kao države ona sama.

Ovakva formulacija omogućava samo dvije interpretacije. Prva je da su u Republici Hrvatskoj ustanovljena dva suverena: narod i država. Druga je mogućnost da su narod i država mišljeni kao istovjetni, te da je nabranje tek loša stilska figura. Čini se da je upravo ovo poistovjećivanje stajalište naših ustavotvoraca. Naime, jedino se tako može razumjeti stavak 4. članka 2. koji glasi: "Hrvatski državni sabor i narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o

- uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj,
- očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime,
- o udruživanju u saveze s drugim državama."

Već i površno čitanje prve rečenice ovog stavka ne može previdjeti da je ona gramatički upitna – imenice i glagol se ne slažu u rodu, broju i padežu. Hrvatski državni sabor i narod neposredno odlučuje. Glagol je u jednini iako se odnosi na dvije imenice, te bi trebalo stajati "odlučuju". Teško je vjerovati da lektori tijekom 15 izdanja Ustava nisu upozorili na ovu činjenicu. Rečenica nije gramatički pogrešna ukoliko su narod i Hrvatski državni Sabor mišljeni kao istovjetni. Dakako, nema suviše smisla tvrditi kako naši ustavotvorci misle da je izabrana skupina saborskih zastupnika, koja je doista brojčano zanemarivi dio naroda, istovjetna s narodom u cjelini. Poistovjećivanje ima jedino smisla ukoliko se Sabor razumije kao organ države koji institucionalizira njezin suverenitet i jest država. Riječ je, dakle, o poistovjećivanju naroda i države. U prilog ovakvoj interpretaciji govori i jednostavan argument: da nije riječ o poistovjećivanju naroda i države, gramatičkih problema ne bi bilo. Moglo bi se jednostavno glagol napisati u množini. Trebalo bi dakle pisati Hrvatski državni sabor i narod "odlučuju". Ovakav gramatički ispravak, međutim, nije moguć. On bi protuslovio prvom stavku istog članka koji ustvrđuje da je suverenitet Republike Hrvatske nedjeljiv. Glagolom u množini odredila bi se dvojnost i djeljivost suvereniteta. Druga je mogućnost usklađivanja bila, govorim još uvijek o gramatici, da se izbriše jedna od imenica "Hrvatski državni Sabor" ili "narod". Ali ni takav ispravak nije bio moguć. Pojam Hrvatski državni sabor se ne može izbrisati jer članak govori o suverenitetu Republike Hrvatske. Brisanjem bi, što je važnije, bila institucionalizirana neposredna, a ne predstavnička demokracija, što je iskazano kao politička volja hrvatskog naroda.

Ali ne može se izostaviti ni pojam narod. Tada, naime, odredba članka 1., prema kojoj sva vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, postaje besmislena. Očigledno je, dakle, da se članak 2. mora promijeniti unatoč konsenzusu da se ovaj članak ne mijenja. Očigledno je isto tako da nije moguća jednostavna gramatička korekcija. Razumljivo je stoga da bi bila nužna i rasprava o podrijetlu i značenju krive formulacije kako bi se donijela valjana formulacija. Ovakve ozbiljne rasprave, međutim, nije bilo. Nije je bilo u javnosti, unatoč upozorenjima, a nije je bilo, bar koliko ja znam, ni u tijelima Hrvatskog državnog sabora. Ipak, članak je promijenjen. Točnije, promijenjena je jedna riječ. Citi-

rani stavak sada započinje Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje ...

Ovo određenje jednoznačno određuje dva subjekta suvereniteta: narod i Republiku Hrvatsku kao državu. Tek cjelovita rekonstrukcija njihova odnosa omogućava valjano razumijevanje značaja političkog poretka u Hrvatskoj. Takva rekonstrukcija u ovom kontekstu nije moguća. Stoga ću tek naznačiti neke elemente ovoga odnosa. Odredba koja ističe da je suverenitet Republike Hrvatske “neotuđiv, nedjeljiv i neprenosiv” pretpostavlja sasvim određeno shvaćanje države, bez obzira jesu li ustavotvorci toga svjesni ili nisu. Riječ je o shvaćanju države koje se u Europi oblikovalo od 15. do 19. stoljeća, prema kojemu je država pravna i čudoredna osoba koja ima vrhovni status unutar određene zajednice i nezavisna je prema vani. Ovo se shvaćanje oblikuje nasuprot apsolutnoj monarhiji i monarhovom suverenitetu. Proces ovog podvrgavanja monarha državi ilustriraju iskazi dvojice slavnih monarha: Luja XIV. “Država to sam ja” i Friedricha Wilhelma II. “Ja sam samo sluga države”. Država se kao vrhovna vlast odvaja od osobe monarha koji je samo obnašatelj suverenosti.

Za razumijevanje ovakva shvaćanja države presudna je činjenica na koju je upozorio Quentin Skinner, da je ovo shvaćanje države izvedeno i nasuprot tradiciji demokratskog republikanizma i zagovornika prava građana da sami budu vlast ili da ustanovljuju vladavinski poredak unutar kojega će živjeti. Sukladno ovakvu shvaćanju država je impersonalni autoritet kojemu su podvrgnuti i obnašatelji vlasti i podvlašteni. Ovaj autoritet nije božanskog podrijetla, ali nije utemeljen ni u volji jedne ili više osoba. Ovaj autoritet ima razlog opstanka u sebi samom i djeluje sukladno tomu državnom razlogu koji nije ni ekonomijski, ni socijalni, nego jednostavno državni. Ovaj se autoritet uspostavlja kao zbiljski jedino uspostavljanje monopola sile. Država je država sile. Ona silom ili prijetnjom sile ujedinjuje i ujedinjuje mnoštvo pretvarajući ga u jedan djelatni subjekt i podvrgavajući sebi i obnašatelje vlasti i podvlastene. Dapače, ona sukladno državnom razlogu samostalno određuje područja zajedničkog života u kojima će djelovati i određuje način na koji će svoje ciljeve ostvariti. Argumentacija u prilog ovakva shvaćanja države može biti izvedena iz teorije ugovora ili spekulativno filozofijski. U oba slučaja država je razumljena kao vječno biće.

U prilog tezi da je ovakvo shvaćanje države prisutno u našem Ustavu govore brojni argumenti. To je prvo Proslav koji govori o tisućljetnoj državnoj opstojnosti hrvatskog naroda od stoljeća sedmog. Sadašnjim Ustavom hrvatski je narod samo potvrdio tisućugodišnju državnu samobitnost. 1990. godine on ne pravi svoju državu, nego je ponovo otkriva i oslobađa od nanosa pod kojima je opstojala. Ovo poglavarsko shvaćanje države iskazano je i terminologijom preddemokratskih poredaka – poglavar, Hrvatski državni sabor. Ono se očituje, što je najvažnije, u raščlanjenju Ustava. Naime, nakon što je u prvom članku Ustava narod definiran kao suveren, bilo bi razumljivo da nakon toga slijede odredbe o njegovim pravima koja mu kao suverenu pripadaju. Pored ostalih i o pravu na otpor u slučaju zlorabe vlasti. Tek nakon određenja tih prava trebalo bi slijediti iskazivanje svijesti da se ta prava mogu zajamčiti ustanovljavanjem države kao vlasti, te narod suvereno odlučuje da državi povjeri njihovo jamstvo. Država tako prestaje biti osamostaljeni autoritet koji samostalno odlučuje što će i kako raditi i postaje servis naroda. U našem se Ustavu ponajprije definira suverenitet države koja se obve-

zuje da će jamčiti prava. Ona, kako se to ponekad u raspravama može čuti, daje prava svojim građanima.

U prilog ovoj tezi mogli bi se navoditi i drugi argumenti – primjerice ustavno reguliranje stranaka i dr. Vjerujem da to nije potrebno.

Pitanje je zašto je u Ustavu prisutno i ovakvo shvaćanje države i zašto postoji konsenzus da se ono ni ovim promjenama ne mijenja. Na ova se pitanja ne može odgovoriti tek ustavno-pravnom analizom. Zato su nužna politologijska, sociologijska, historičarska i druga istraživanja. Ona su u nas počela, iako njihovi rezultati uglavnom nisu dovoljno respektirani. Možda i zato što su tek na početku.

Odgovor može olakšati i jedan drugi pristup. Građani Hrvatske prave državu sa značajnim zakašnjenjem. Oni ju prave po uzoru na moderni zapadni svijet. Stoga bi od toga svijeta valjalo učiti. Što?

Prvo, da naznačeno shvaćanje države i suvereniteta države nije naša umotvorina. Ono je u Europi bilo aktualno već u 15. stoljeću u vrijeme Machiavellia. Dapače, ovakvo shvaćanje države bilo je institucionalizirano u zemljama u kojima je država ustanovljena u to vrijeme. Bilo je to uvijek kada su egzistencijalna sigurnost i mir bili najviše vrijednosti, a strah od nasilne smrti temeljni motiv djelovanja.

Ona nastaje u vrijeme građanskih ratova u pojedinim zemljama. Najviša je vrijednost koju ona mora institucionalizirati mir, tako što jamči sigurnost ljudi i prava na život. Ljudi se, naime, najviše boje nasilne smrti, terora u građanskom ratu, unutarnje razdijeljenosti i stoga teže za unutarnjim mirom, sigurnošću, proračunljivosti odnosa i jasnim odnosima vladavine. Proces ustanovljavanja ovakve države i ozbiljenja ovih vrijednosti u najrazvijenijim zemljama Europe traje gotovo dva stoljeća. Tek nakon toga počinju osobito podvlašteni staleži, čuvajući uspostavljene vrijednosti, zahtijevati slobodu iskazanu u osobnim pravima koja jamče slobodu. Budući da je država sile pobudila strah od državnog terora, bila sklona sputavati slobodu savjesti i mišljenja itd. Stoga podvlašteni teže za osobnom slobodom, samoodređenjem, slobodnim tržištem i ograničenjem područja u koja neće dosežati država. Oni to nastoje ozbiljiti institucionalizacijom ustavne države, neotuđivih prava građana, te podjele vlasti, i ustanovljavanjem parlamentarizma. Ovaj proces traje gotovo sto godina od Johna Lockea do Johna Stuarta Milla. Treba, ipak, istaknuti da ove vrijednosti i strahovi, tip pravnog poretka i institucije još nisu razumljeni i ustanovljeni kao djelo podvlaštenih. Država još nije demokratska. Ona daje ova prava i jamči ih ustavom.

Tek nakon što razvoj društva pokaže da ozbiljenje ovih vrijednosti i institucija ne uklanja suprotnosti, zahtijeva se ozbiljenje jednakosti kroz institucionalizaciju prava na konstituiranje, zbog straha od nepravde i povlastica, te se zahtijeva jednakopravnost ustanovljavanjem demokratskog suvereniteta, općeg i jednakog prava glasa, parlamentarne reprezentacije i ustanovljavanjem političkog pluralizma. Upravo se time zbiva obrat. Država nije više shvaćena kao biće koje ima vlastitu egzistenciju po sebi i razlog svoga djelovanja, nego je politički program proizvodnja zajedništva naroda razumljenog kao skup pojedinaca i kao servis građana.

Bratstvo kao čudoredna vrijednost, a ne kao biologijsko svojstvo – je naredna vrijednost koju ozbiljuje poredak. Idealne vrijednosti su socijalna građanska prava, strah od

bijede, zahtjev za višim standardom, solidarnost, država blagostanja. Pojmovi, ali i etape u povijesnom razvoju.

Stvarajući državu kasnije od drugih mi smo bili hendikepirani zbog zakašnjenja, ali smo imali i prednost. Mi smo, naime, mogli znati ne samo prednosti koje vode cilju, nego i stranputice koje su prolazila društva na Zapadu. Mogli smo znati da stvaranje države sadržava mogućnost rata – ne samo zbog toga što se raspada višenacionalna država; mogli smo znati da je demokratska ustavna i socijalna država rezultat višestoljetnog razvoja, iako su temeljne vrijednosti istovremeno zahtijevane; mogli smo znati da ovakva država ima socijalne, kulturne, ekonomijske pretpostavke kojih mi nemamo, itd. Iako su nas deset godina uvjeravali da se sve zna, mi to nismo znali.

Ako bismo ovo iskustvo Zapada uzeli kao kriterij vrednovanja naših ustavnih promjena, mogli bismo reći da je Ustav iz 1990. bio fokusiran oko rješavanja problema koji Europa počinje rješavati od 15. stoljeća. Ove promjene su fokusirane oko problema rješavanja u Europi od 17. do 19. stoljeća. Locke, Montesquieu, Mill. Dioba vlasti, parlamentarizam.

Treća i četvrta faza, demokracija i socijalna država, još nisu ozbiljno na dnevnom redu.

Nije, međutim, riječ samo o tomu da nismo znali učiti iz tuđe povijesti. Očigledno je da nismo znali ni vlastitu povijest, poglavito karakter društva u kojemu smo živjeli.

Zašto nismo znali? Ja bih odgovor za ovu priliku pojednostavio. Vjerojatno zato što, nasuprot našem vjerovanju kako smo iznimno talentiran narod, teško učimo. Što prije to shvatimo, prije ćemo naučiti.

Ivan Prpić

*COMMENTS ON THE UNDERSTANDING OF SOVEREIGNTY IN
CROATIAN CONSTITUTION*

Summary

This is a critical analysis of the normative stipulations of the 1990 Constitution of the Republic of Croatia and their reformulations regarding certain provisions on sovereignty in the *Basic provisions*. The author shows that these provisions – which either identify the state and the people as the holders of sovereignty (1990) or envision them as the two subjects of sovereign power – imply a certain concept of the state (the state of power) which was first institutionalized in the 15th century and later evolved into a state of law.

Taking the Western experience as the criterion for assessing Croatian constitutional changes, the author claims that the 1990 Constitution focused on resolving the issues that Europe tackled as far back as 15th century (legal peace and personal security), while the later additions focused on the problems that Europe dealt with between the 17th century and the 19th century (the division of power, parliamentarism). The third and the fourth phase in the development of the modern state, democracy and welfare state, are not on the Croatian agenda yet. The author concludes that in its fundamental provisions and values (which have remained unchanged), the Constitution does not offer a conceptually adequate normative framework for establishing a democratic polity.